



La ola de revueltas populares, que desde hace dos meses se vienen produciendo en los países árabes, ha llevado a centrar la información de todos los asuntos regionales en estos acontecimientos. Otras circunstancias, que hasta hace poco ocupaban un lugar destacado en los intereses de la política internacional, han sido desplazadas de los medios de comunicación por las sucesivas manifestaciones, que han terminado por derrocar los regímenes políticos en Túnez y Egipto y han desatado una guerra civil en Libia. Lo insólito de esta coyuntura justifica este cambio de atención, pero mientras esto sucede, en Oriente Próximo todavía están a la espera de solución los acuerdos entre palestinos e israelíes. Aunque las conversaciones entre las partes se encuentren estancadas desde finales de 2010, no debe olvidarse este escenario sin resolver, sino por el contrario, es el momento de abordar los interrogantes que esta nueva situación planteará sobre las negociaciones pendientes. Para ello, en este estudio pretendemos revisar en qué punto se quedó este proceso antes de la nueva realidad árabe y cómo le podrá afectar.

Si analizar la situación de Oriente Próximo siempre ha sido una tarea complicada, los acontecimientos presentes la hacen todavía más compleja. Es difícil elegir el término que mejor define los sucesos de la región del Mediterráneo oriental, pues podemos hablar tanto de “conflicto” como de “proceso de paz”, pero sea cual sea su definición, lo que es cierto es que todos los Estados de Oriente Próximo están afectados por estas circunstancias.

Desde que, en 1991, se iniciara el llamado “Proceso de Paz para Oriente Próximo”, éste ha atravesado por diferentes etapas, no exentas de conflictos abiertos simultáneamente en Oriente Próximo y Oriente Medio. A pesar de ello, estos no son el objetivo central de este estudio y, en cuanto a las relaciones de Israel con sus vecinos árabes, nos limitaremos a tratar las que mantiene el Gobierno israelí con la Autoridad Palestina (AP), refiriéndonos a las otras, sólo en la medida que afectan a las negociaciones actuales.

## **1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL**

Antes de tratar el estado presente de las negociaciones entre palestinos e israelíes es necesario ubicarlas en el que ha sido su entorno regional hasta el estallido de las revueltas árabes, teniendo en consideración los intereses estratégicos y políticos de los actores

internos e internacionales. Sólo así se pueden plantear las situaciones posibles en un futuro cercano. Por dicho motivo, se emprende este estudio señalando dos circunstancias esenciales en el contexto de las negociaciones palestino-israelíes:

- La Presidencia de Barack Obama en Estados Unidos
- El Gobierno de Benjamín Netanyahu en Israel

### La Presidencia de Barack Obama en Estados Unidos

El relevo presidencial de George W. Bush por Barack Obama ha supuesto un punto de inflexión en la política norteamericana en Oriente Medio. De hecho, la puesta en escena de la nueva proyección internacional de Estados Unidos tuvo lugar en la Universidad de El Cairo<sup>1</sup> y la primera entrevista del presidente demócrata fue retransmitida por la cadena al-Arabiya. Este gesto Obama respondía fielmente al objetivo prioritario de su programa en Política Exterior: la recuperación y fortalecimiento de las relaciones de Estados Unidos con el mundo islámico. Entre la lista de los principales asuntos pendientes, han ocuparon un lugar prioritario el conflicto de Afganistán y las relaciones con Irán, pero también quedó incluida la solución del conflicto árabe-israelí. Hay que señalar, que para la actual Administración de Washington D.C., estas tres cuestiones forman parte de un planteamiento integral para aquella región.

Este enfoque nos permite considerar que las revueltas árabes en su mayoría contarán con el apoyo norteamericano, como ha sucedido hasta el momento con Túnez y Egipto, pues Obama presentará esta transición hacia posibles regímenes democráticos como parte de la nueva estrategia de la Casa Blanca. Sin embargo, el caso libio trastoca por completo la política internacional de Estados Unidos, temiendo verse nuevamente involucrado en un conflicto en un país árabe.

Los cambios en el gobierno de El Cairo muy probablemente afectarán al devenir del Proceso de Paz de Oriente Próximo, aunque es pronto para poder decir cómo y en qué medida. Tampoco se pueden pasar por alto, las protestas en Jordania o la posible reacción en el seno del triángulo entre Siria, Irán y los movimientos de Hamas y Hezbollah. La evolución de cualquiera de estos elementos incidirá sobre la política del presidente demócrata, que a diferencia de su predecesor, se ha implicado directamente en la gestión del Proceso de Paz desde el primer momento de su mandato. Esta posición ha sido bien recibida por las partes afectadas, así como por la comunidad internacional, que desde 2006, pero muy especialmente desde inicios de 2009, ha visto colapsada la situación en el Mediterráneo oriental.

Sin embargo, a pesar del impulso dado por Barack Obama, los equilibrios que debe mantener entre todos los actores de la región pueden llevar al fracaso de este objetivo. Mucho más, después de que en el mundo árabe se haya extendido la ola de protestas a la que estamos asistiendo. A estas circunstancias se añaden las dificultades que se puedan

---

<sup>1</sup> <http://www.state.gov/p/nea/rls/rm/2009/124342.htm>

derivar del fortalecimiento republicano en Estados Unidos en las pasadas elecciones de noviembre 2010.

Obama pretende alcanzar una solución definitiva con la creación de un Estado palestino, lo que se ha traducido en su pleno respaldo al presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, y a su primer ministro, Salam Fayed. Por el contrario, ha crecido la tensión en las relaciones con el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, a quien el poco margen que la situación política interna le deja en las negociaciones, solo le permite una posición pragmática en busca de arreglos temporales. Asimismo es cierto, que la Casa Blanca ha dejado ver que está dispuesta a marcar un límite en la confianza puesta en las dos partes. Ahora habrá que ver, a la luz de la nueva coyuntura, hasta qué punto Estados Unidos permitirá un posible debilitamiento de Israel en el futuro contexto.

### El Gobierno de Benjamin Netanyahu en Israel

Al hilo de lo comentado, otra de las claves para entender este proceso, se encuentra en las circunstancias, que casi paralelamente al ascenso de Obama, llevaron a Netanyahu a su segundo mandato como primer ministro, incluso cómo lo hizo por primera vez en 1996. Aunque la política israelí se compone de muchos elementos al margen de las relaciones con los palestinos en el marco del Proceso de Paz, en las dos ocasiones en las que Netanyahu ha ocupado el Gobierno, su ascenso electoral se ha debido esencialmente a los objetivos fijados respecto a ello. En 1996, su posición de firmeza en la lucha antiterrorista le permitió arrastrar numerosos votos, y en 2009, la firmeza contra la amenaza iraní se ha convertido en un argumento de suficiente peso para ganarse la coalición de los sectores de ultraderecha en la arena política israelí. De ahí que su agenda política esté dominada por los asuntos de Política Exterior y Defensa.

A los datos en torno a su programa electoral, se añade el proceso excepcional por el que ha logrado hacerse con el control gubernamental. Las elecciones de febrero de 2009 dieron resultados prácticamente iguales a los dos grandes partidos israelíes: el Kadima obtuvo 28 escaños, frente a los 27 del Likud. A raíz de este hecho, tras sondear las posibilidades de una mayor estabilidad política, el presidente israelí, Shimon Peres, solicitó al líder del Likud, Benjamín Netanyahu, formar un Gobierno. Un primer intento de coalición para crear un gobierno de unidad nacional con su opositora del Kadima, Tzipi Livni, terminó en fracaso, lo que llevó a Netanyahu a orquestar otra alianza. En esta ocasión reunió con éxito a los sectores del ala más moderada de los laboristas, junto con el partido de los inmigrantes rusos, Israel Beiteinu, el Shas sefardí y otros miembros de partidos religiosos de ultraderecha. El actual primer ministro logró con ello integrar a una gran mayoría de los miembros de la Knesset, que suponen 75 escaños de los 120 totales<sup>2</sup>.

De esta situación interesa destacar algunas observaciones útiles para este análisis:

---

<sup>2</sup> Spyer, Jonathan: "The Netanyahu Government at halfwaypoint: keeping things quiet?" MERIA, Vol. 14. No3 September 2010. Pg.1-2.

- La presencia de elementos de ultraderecha en la coalición gubernamental condiciona la política del primer ministro, estrechando los márgenes de negociación con los palestinos.
- Netanyahu ha fortalecido su posición política apoyándose en la figura de Ehud Barak, actual ministro de Defensa, proveniente del Partido Laborista.
- La oposición política que ejerce Livni no es lo suficientemente visible como para crear un auténtico frente crítico contra el Gobierno.

Un último apunte importante sobre la figura de Netanyahu es su concepción de la política regional:

- Percibe las relaciones con Estados Unidos como un valor estratégico excepcional, no sólo por su alianza tradicional y el respaldo de la sociedad norteamericana a Israel, sino además, porque son el medio para mejorar su imagen ante otros Estados occidentales críticos con su política. Es decir, constituyen una vía de legitimación de sus posiciones. El papel de las Naciones Unidas o de la Unión Europea lo considera secundario en el Proceso de Paz.
- Coincide con su ministro Barak en que la principal amenaza a la región es el programa nuclear de Irán. Este asunto es percibido por Netanyahu como una cuestión de supervivencia para el Estado de Israel. El primer ministro intenta persuadir al presidente Obama para emprender un ataque militar contra el régimen iraní a corto plazo. Igualmente intenta acercarse con este argumento a las dinastías de los países del Golfo. Netanyahu considera que la influencia iraní se hace visible a través del terrorismo islamista de Hamas y Hezbollah.
- No le interesa ninguna alteración en la frontera con el Líbano, pues no exenta de incidentes graves, al menos permanece sin conflictos debido al reforzamiento de la FINUL en 2006.
- Mantiene diferencias importantes con Ehud Barak en la posición respecto a Siria. Para el ministro de Defensa la implicación del Gobierno de Bashar al-Assad en el Proceso de Paz es un elemento imprescindible, pues considera que será la manera de debilitar las relaciones que este régimen tiene con el de Ahmedinayah. Sin embargo, a cambio de ello, Barak es consciente de que tendrá que plantear la negociación sobre los Altos del Golán. Mientras tanto, Netanyahu no da muestras de disponerse a reactivar las relaciones de Israel con Siria, en las que Turquía había actuado anteriormente de mediador. En estos momentos, todo apunta a que este será uno de los puntos más sensibles en la política regional. Es posible que, el pulso lanzado por los barcos iraníes atravesando el Canal de Suez, acabe dando la razón a la posición de Barak, antes de que el presidente Ahmedinayah aproveche a fortalecer su influencia en la región.

## 2. LA CONFERENCIA DE ANNAPOLIS COMO ANTECEDENTE

Los años han demostrado que en los asuntos pendientes entre palestinos e israelíes no hay ninguna circunstancia fácil de resolver. Aquello que al inicio del Proceso de Paz se

presentaba como más evidente y de más factible solución, en el presente es precisamente causa de su estancamiento más completo. Hace quince años, cualquier análisis apuntaba hacia el status de Jerusalén o el derecho de retorno de los refugiados como las cuestiones más controvertidas. Sin embargo, en la actualidad, el territorio se ha convertido en un asunto crucial en las negociaciones: su delimitación no responde siquiera a la aplicación de las resoluciones de Naciones Unidas y el supuesto desmantelamiento de los asentamientos se ha realizado en Gaza, pero en Cisjordania, estos siguen en permanente expansión.

La impresión, al menos más inmediata, es que se ha producido un cambio sustancial de las bases sobre las que fueron establecidas las negociaciones en la Conferencia de Madrid de 1991 y los Acuerdos de Oslo. Cabría preguntarse qué sigue siendo sostenible de aquellos principios o qué explica la evolución que han experimentado, si se sigue admitiendo su validez.

Por lo dicho es difícil fijar el punto de partida que permita explicar cómo y adonde habían llegado las conversaciones entre palestinos e israelíes a finales de 2010, cuando ya antes del estallido de las revueltas, se habían estancado. A pesar de ello, señalemos para este análisis la Conferencia de Annapolis del 27 de noviembre de 2007.

Hay dos situaciones que anteceden a la celebración de aquella conferencia, que en ningún caso pueden ser omitidas:

- En enero de 2006, la victoria electoral de Hamas, ocasionando el nombramiento de Ismail Haniya como primer ministro de la ANP y el bloqueo de la Franja de Gaza.
- En julio de ese mismo año, la segunda Guerra del Líbano

La convocatoria de la Conferencia de Annapolis promovida por el presidente George W. Bush resultó tardía. Como consecuencia de ello fue entendida, por palestinos e israelíes y por el resto de los actores internacionales, como una última oportunidad en la política norteamericana en el mundo árabe, cada vez más complicada. Las circunstancias que se fraguaron en la posguerra de Iraq y las producidas en torno a la Guerra del Líbano permitieron al Administración republicana presentar a Irán como el enemigo común a batir, ya fuera por Israel o por los Estados árabes. La detección de esta amenaza compartida en la política de Oriente Próximo sirvió para crear, a partir de ello, el clima propicio para recuperar las conversaciones en el marco del Proceso de Paz. Mucho más, cuando unos meses antes, en marzo de 2007, la Cumbre de la Liga Árabe en Riad había retomado la Iniciativa Árabe de Paz, que fuera lanzada en Beirut en 2002. A ello cabe añadir que ya se percibía un recelo creciente entre los países árabes respecto a la política regional del presidente Ahmedinayah, a quién Amr Musa, secretario general de la organización, llegó a calificar posteriormente de agente perturbador por sus intromisiones en los asuntos de Gaza<sup>3</sup>. Estados Unidos interpretó estos hechos como una oportunidad para el relanzamiento de los contactos entre palestinos e israelíes, antes del relevo presidencial previsto para finales de 2008.

---

<sup>3</sup> MEMRI, Despacho especial nº 2294- África del Norte, marzo 2009.

Al margen de la escasa credibilidad que contextualizó la Conferencia de Annapolis, la debilidad en la que se encontraban todas las partes implicadas evidenciaba el probable fracaso de las negociaciones, aun siendo enorme la expectativa internacional en la que se vio envuelta la convocatoria. Junto a los actores directamente implicados asistieron al encuentro representantes de todo el mundo, incluidas Rusia y China, además de la Liga Árabe, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

La imagen del presidente George W. Bush se encontraba en los momentos más bajos de su segundo mandato y no era mejor la que tenía la secretaria de Estado, Condolezza Rice, a quien le había costado varias giras diplomáticas obtener el apoyo necesario para la celebración de la Conferencia. De parte israelí, Ehud Olmert, miembro del Kadima, representaba de manera interina al primer ministro, Ariel Sharon, quien antes de enfermar, ya había tomado sucesivas medidas unilaterales que habían minado el proceso de paz<sup>4</sup>. Y, por parte palestina, el presidente Mahmud Abbas hacía frente a una situación interna insostenible en los territorios palestinos. En Cisjordania había logrado la conciliación entre las diversas facciones enfrentadas, pero en la Franja de Gaza el bloqueo había radicalizado la situación y se multiplicaban los lanzamientos de cohetes Qassam contra las poblaciones israelíes. Resultado de lo mismo fue la destitución del primer ministro electo, Ismail Haniya, y su sustitución por Salam Fayad, mucho más cercano a la línea política de al-Fatah. A partir de junio de 2007, este hecho había producido la ruptura definitiva entre los territorios palestinos al establecerse un gobierno autónomo en la Franja de Gaza.

La base de las conversaciones entre palestinos e israelíes se sustentaba en la admisión de la creación de dos Estados, sin que en ello se mencionaran de forma específica las resoluciones de Naciones Unidas. Es importante reseñar que el primer ministro Sharon ya había replanteado unilateralmente las fronteras trazadas en 1967 por la Línea Verde. Los restantes temas a negociar continuaban siendo: el status de Jerusalén, los asentamientos, el retorno de los refugiados, el agua y la seguridad. A pesar de que, en ambos lados, existían fuertes reticencias internas, la Conferencia de Annapolis terminó con una Declaración Conjunta en la que las dos partes se comprometían a luchar contra el terrorismo, poner todos los medios para alcanzar la paz y crear un Estado palestino antes del final de 2008.

Por tanto, el resultado de la Conferencia se resumió en una declaración de buenas intenciones, que ponía de nuevo en marcha unas relaciones paralizadas por los acontecimientos citados desde 2006. La intención era recuperar la Hoja de Ruta del Cuarteto de Madrid aprobada en 2003 y establecer los medios para su aplicación. Para ello, bajo la mediación de Estados Unidos, las partes debían reunirse periódicamente a partir de los primeros días de diciembre. Asimismo, se convocó una Conferencia de Donantes, que permitió la recuperación en parte de la economía palestina.

---

<sup>4</sup> Recuérdese, entre las polémicas medidas para luchar contra el terrorismo palestino los asesinatos selectivos o la construcción del muro de seguridad –más allá de la Línea Verde–, u otras acciones como la evacuación unilateral y posterior bloqueo de la Franja de Gaza y la pretendida demarcación de las líneas fronterizas de Cisjordania.

La conferencia no dio de sí, más de lo que se podía esperar. No supuso ningún cambio sustancial en el dilatado Proceso de Paz, aunque recuperaba las negociaciones donde se habían quedado a finales de la década anterior. De la experiencia negociadora de Camp David, en 2000, se podían identificar dos cuestiones, que nuevamente se repitieron en Annapolis como dos líneas rojas difíciles de cruzar<sup>5</sup>:

- El status de Jerusalén.
- El derecho de retorno de los refugiados.

Respecto a la primera de ellas, conviene saber que con motivo de la convocatoria de esta conferencia, sectores opuestos a las negociaciones crearon en Estados Unidos el “Consejo de Coordinación sobre Jerusalén (Coordinating Council on Jerusalem –CCJ-), promovido por la Conferencia de Presidentes de las Organizaciones Judías Norteamericanas<sup>6</sup>. El principal objetivo de este consejo, entonces como ahora, ha sido evitar cualquier cambio sobre el status actual de Jerusalén. En otras palabras, para el CCJ la soberanía israelí sobre la Ciudad Santa es incuestionable. A este sector de judíos norteamericanos se han sumado cristianos evangelistas y otros sectores de extrema derecha. Ello contrasta con otros judíos norteamericanos neoliberales o demócratas, mucho más afines a las negociaciones de paz, como es el caso del grupo “J Street”<sup>7</sup>.

Esta oposición promovida desde el exterior hizo mella en la Knesset, en la que se aprobó una enmienda de ley por la cual todo cambio sobre las fronteras o el status de Jerusalén requieren una mayoría de dos tercios de la cámara.

El primer ministro Olmert manifestó abiertamente su rechazo a la intromisión de las comunidades judías de la diáspora en las negociaciones con los palestinos, pues contravenían los compromisos expresados por el Gobierno israelí en el marco del Proceso de Paz. Esta posición no fue secundada por el CCJ, que no sólo se sintió en pleno derecho a reemplazar la legitimación del primer ministro, sino que además lanzó la advertencia correspondiente a la Administración del presidente Bush sobre la inconveniencia de respaldar la política del líder del Kadima<sup>8</sup>.

En la segunda cuestión, la de los refugiados, se mantuvo la negativa israelí a aceptar el retorno de estos a ningún territorio fuera de la línea divisoria de 1967. Pero hay que señalar que desde Annapolis, esta cuestión aparece estrechamente ligada a otra igualmente espinosa, como viene siendo la pretendida imposición israelí de la concepción de Israel como un “Estado judío”. Esto significaría la imposibilidad de adquirir dicha nacionalidad para quienes no profesan esta religión. Este hecho afectaría especialmente a los árabes que viven dentro de Israel –árabes israelíes-, que participan de derechos y obligaciones ciudadanas, como el resto de los israelíes no árabes. Pero también afectaría a los palestinos de los

<sup>5</sup> Barari, Hassan A.: “The Annapolis Meeting: Too little too late”. Center for Strategic Studies. University of Jordan, 2007.

<sup>6</sup> <http://www.conferenceofpresidents.org/content.asp?id=52>

<sup>7</sup> <http://jstreet.org/about/about-us>

<sup>8</sup> Arutz Sheva, Israel Nacional News. 27 de noviembre de 2007. <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/124387>

territorios si finalmente no se alcanzara la solución de dos Estados. Este enfoque del Estado israelí no fue considerado como tal en los Acuerdos de Oslo y de hecho ha suscitado un debate político considerable incluso entre la propia sociedad israelí<sup>9</sup>. La AP lo ha rechazado frontalmente.

Ahora bien, a pesar de las dificultades que entrañaban estas cuestiones, en los días inmediatos a la Conferencia, lo que resultó ser el verdadero escollo de las conversaciones fueron los asentamientos. El Gobierno de Olmert hizo pública una nueva ampliación de estos, como habían hecho todos sus antecesores. Desde entonces, la política referida a las colonias judías desvió la atención de la negociación respecto a las otras dos cuestiones fundamentales.

### **3. EL CONFLICTO DE GAZA**

Mientras se fueron sucediendo los retrasos en las negociaciones, en los territorios palestinos persistía la aparentemente irrecuperable división interna. Las dificultades de Mahmud Abbas y Salam Fayad a la hora de controlar el terrorismo en Gaza fueron más que evidentes. La fuerza política de Hamas, así como sus conexiones exteriores con la guerrilla de Hezbollah, lograron traer nuevamente a primera fila el argumento de la influencia iraní en los asuntos internos palestinos. La falta de control completo de los territorios por parte de la AP llevó a la mediación de Egipto para lograr un acuerdo entre Hamas e Israel. En junio de 2008 se llegó a establecer una tregua por seis meses, que ninguna de las partes respetó. Por el lado palestino, tanto las brigadas Ezzedin al-Qassam ligadas a Hamas como las Brigadas al-Quds de Yihad Islámica, siguieron lanzando cohetes contra las poblaciones israelíes cercanas a las líneas de división. Las Fuerzas de Defensa Israelí (FDI) siguieron haciendo incursiones militares en la Franja de Gaza, a lo que hubo que sumar el mantenimiento del bloqueo.

A finales de 2008, estas circunstancias derivaron en un ataque de las FDI sobre la Franja denominado la “Operación Plomo Fundido”. Esta intervención armada suponía una situación completamente opuesta al esperado Estado palestino independiente, que según la Declaración de Annapolis debía haberse proclamado por entonces.

La condena internacional a este ataque no se hizo esperar, mientras que en Israel contó con un amplio respaldo social. Junto a Mahmud Abbas, el todavía presidente egipcio, Hosni Mubarak, expresó una enérgica condena, denunciando que esta intervención ponía fin a todo el camino recorrido para allanar las dificultades y permitir retomar las negociaciones del Proceso de Paz. Aun coincidiendo en esta afirmación, las respectivas condenas del secretario general de ONU, Ban Ki-Moon, como las del representante de la PESC de la UE, entonces Javier Solana, repartieron las responsabilidades entre las dos partes.

El elevado y desproporcionado número de víctimas del conflicto de Gaza, que superaba la cifra de más de mil muertos palestinos frente a trece israelíes, dio lugar a que durante meses los aspectos humanitarios primasen sobre los políticos en torno a la situación palestina.

---

<sup>9</sup> Pipes, Daniel. National Review online. 11 de mayo de 2010.  
<http://www.danielpipes.org/8363/accepting-israel-as-jewish-state>

Estas circunstancias han puesto en duda la viabilidad de la construcción de un Estado palestino. Aunque las conversaciones de paz se han seguido manteniendo bajo el principio de la creación de dos Estados, la realidad es que durante algún tiempo, sectores con notoria repercusión académica más que política, han especulado con la posibilidad de cambiar este objetivo por el de la creación de un Estado único binacional.

#### 4. LAS ÚLTIMAS NEGOCIACIONES

Las circunstancias anteriormente descritas permiten evaluar en qué situación se encontraba cada una de las partes en los meses anteriores al regreso a la mesa de negociaciones en el otoño de 2010.

En la AP, la estrecha colaboración entre Abbas y Fayad ha permitido dar un vuelco a la situación. Desde su nombramiento, el primer ministro se ha involucrado en promover las bases de un Estado eficaz, tanto en lo referente a la organización política y social como en el aspecto económico. Se ha avanzado notablemente en la organización de las instituciones, incluso en el reconocimiento de los derechos ciudadanos de los palestinos, y se ha frenado la tradicional corrupción de los territorios. Estas reformas han sido notorias en Cisjordania. En la Franja de Gaza, en 2010, se ha apreciado alguna flexibilización en la apertura de los pasos fronterizos para algunas mercancías, como respuesta de la presión internacional sobre Israel, tras los dramáticos episodios ocasionados por la detención de la flotilla de ayuda humanitaria, que en mayo pasado partió de Turquía rumbo a Gaza. No obstante, la situación interna sufre un importante deterioro al mantenerse el bloqueo impuesto desde de 2006. Haniya mantiene su propio Gobierno, aunque ha disminuido el número de ataques terroristas. Por vías indirectas parece haber intentado algún contacto con presidente Obama<sup>10</sup>, pero sin éxito alguno. Estados Unidos, la Unión Europea e Israel mantienen la inclusión de Hamas entre los grupos terroristas.

Por otra parte, desde el conflicto de Gaza, Fayad se ha centrado en implicar más activamente a los países árabes en la búsqueda de una solución a la situación palestina. De hecho, en enero 2009, se celebró una Cumbre Árabe en Kuwait, de la que salió el firme propósito de apoyar las negociaciones de la AP. Asimismo el rey Abdalá Bin Abdelaziz de Arabia Saudí se comprometió a donar prácticamente la mitad del presupuesto calculado para la reconstrucción del territorio de la Franja de Gaza. En este ámbito multilateral el esfuerzo diplomático del ex-presidente egipcio Hosni Mubarak fue muy apreciado por el resto de los Estados miembro de la Liga Árabe.

Como se comentó al principio de este análisis, la llegada al Gobierno de Netanyahu se produjo en el contexto mencionado tras el conflicto de Gaza y en unas condiciones en las que está necesitando de los partidos de extrema derecha y ultraortodoxos para gobernar. Desde el ascenso del Likud, como buena muestra de esa presión interna conservadora, se ha fortalecido la concepción de Israel como “Estado judío”. La Knesset ha aprobado una

---

<sup>10</sup> Abu Taha, Hisham. Arab News. 10 de mayo de 2010. <http://arabnews.com/middleeast/article51915.ece?service=print>

enmienda en virtud de la cual el Gobierno exigirá lealtad al “Estado judío” para la concesión de la nacionalidad.<sup>11</sup>. La aceptación por parte de los palestinos de esta condición ha pasado a convertirse en una exigencia israelí para proceder a las negociaciones. A su vez, Netanyahu ha estado utilizando esta imposición como moneda de cambio para conseguir que la extrema derecha admita nuevamente la congelación de asentamientos.

En cuanto a la mediación internacional, el relevo de la presidencia norteamericana ha favorecido la recuperación del liderazgo de Estados Unidos en el Proceso de Paz, mientras ha estado activo hasta hace pocos meses. Respecto a la Unión Europea, en el mes de junio de 2010, el Gobierno español anuló la II Conferencia Interministerial de la Unión por el Mediterráneo durante su Presidencia, precisamente para evitar la diversificación de los esfuerzos de la diplomacia internacional y concentrar el peso en el papel de la Administración de Obama. Bélgica actuó de idéntica manera en el mes de noviembre. Desde la Conferencia de Annapolis los gobiernos europeos han evitado posibles interferencias que puedan dificultar una reconciliación entre palestinos e israelíes, limitándose a la denuncia de la situación humanitaria. Las Naciones Unidas proceden de forma similar.

Por tanto, a lo largo de 2010, este nuevo impulso norteamericano ha permitido retomar las conversaciones entre palestinos e israelíes como estaba previsto en el programa del presidente Obama. Desde la primavera, Estados Unidos puso en marcha una ronda de consultas previas que permitieran el regreso a la mesa de negociaciones de ambas partes.

Esta tarea no resultó sencilla. Hace ahora un año, en el mes de marzo de 2010, Netanyahu mostró su posición más desafiante a los esfuerzos de la Administración norteamericana, cuando en el mismo momento en el que el vicepresidente, Joe Biden, se encontraba en una visita en Israel fue anunciada la construcción de nuevos asentamientos en Jerusalén. Esto ocasionó un incidente diplomático considerable en las relaciones entre Estados Unidos e Israel. Ese mismo mes, la Autoridad Palestina celebró su reunión habitual en Hebrón, enviando un claro mensaje a Israel sobre el futuro de ésta ciudad y la de Belén respecto al Estado palestino.

Finalmente en septiembre se reunieron las delegaciones en Washington D.C. bajo mediación de la secretaria de Estado, Hilary Clinton. En esta ocasión, como ya pasó con la Conferencia de Annapolis, siguió reinando el mismo clima de escepticismo. La diferencia ha estado en que la iniciativa del presidente Obama ha llegado en poco más de un año de mandato presidencial, siendo un dato elocuente del interés de la Casa Blanca por el Proceso de Paz.

Con motivo de la pasada Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente de Estados Unidos aprovechó el foro internacional para expresar su deseo de poder contar con la adhesión a la Organización del Estado de Palestina para 2011. En su intervención instó a los grupos terroristas y a Irán a desistir de sus actitudes e incorporarse a las negociaciones en la región.

---

<sup>11</sup> Gonzalez, Enric. Diario El País, 11 de octubre de 2010. [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Israel/exigira/lealtad/Estado/judio/dar/nacionalidad/elpepiint/20101011elpepiint\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Israel/exigira/lealtad/Estado/judio/dar/nacionalidad/elpepiint/20101011elpepiint_4/Tes)

Al igual de lo que debería haber pasado a lo largo de 2008, estaba prevista la reunión periódica de las delegaciones para abordar las negociaciones pendientes. Sin embargo, tras el fin de la moratoria que congelaba la construcción de los asentamientos se ha reiniciado nuevamente la actividad, cuando el freno a esta expansión, resultaba ser condición esencial impuesta por los palestinos para mantenerse las conversaciones.

La expansión de los asentamientos ha terminado con la voluntad de los Estados árabes de reconocer a Israel dentro de las fronteras de 1967, como se había acordado en la Iniciativa de Paz Árabe. De la misma forma que ha resultado paralizante la designación de Jerusalén como capital del pueblo judío. Incluso, respecto a los refugiados palestinos, la Declaración de Riad había admitido matizar el “derecho de retorno” por una “solución justa”, siempre basada la cuestión en la R. 194 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Estando así las negociaciones, ya se temía que la disposición de avanzar mostrada por los Estados árabes sufriera algún serio retroceso si el Gobierno israelí no cedía.

En la segunda semana de noviembre de 2010, Netanyahu anunció una vez más la construcción de asentamientos en la zona Este de Jerusalén con el pretexto de considerar la Ciudad Santa como “capital eterna del pueblo judío” y, por tanto, no afectada por esta política. Tanto la reacción del presidente Obama, como las declaraciones de la nueva representante de la PESC, Catherine Ashton, dieron muestras de la indignación que ha suscitaba esta posición del primer ministro ante la comunidad internacional.

Sin embargo, Netanyahu sabe que ésta no es la primera crisis diplomática que afronta con el Gobierno norteamericano con motivo de los asentamientos. Ya en su primer mandato en los años noventa, protagonizó tensiones similares a propósito de la expansión del asentamiento de Har Homa. Por tanto, no ha de sorprender, que esta política se mantenga al margen de las presiones internacionales, porque las que en el interior soporta Netanyahu son todavía mayores.

A pesar de todo, parece que las opciones israelíes se habían ido agotando en los meses finales del año pasado. Quizás, quien mejor resumiera la situación de entonces fuera el ministro de Defensa, Ehud Barak, al manifestar que a Israel sólo le quedan dos opciones:

- Convencer a la Knesset para que apruebe la moratoria en la construcción de los asentamientos y logren traer de nuevo a la mesa a los palestinos.
- Aceptar que Estados Unidos prosiga las negociaciones con los árabes y que Israel tenga que asumir unas negociaciones en las que no han participado<sup>12</sup>.

Por tanto, es evidente, que como sucedió en Annapolis hace más de tres años, el Gobierno israelí se vuelva a ver obligado a las negociaciones por la presión internacional. Y si todo esto servía hasta hace poco, en el presente, habrá que esperar a ver qué cariz adquieren los

---

<sup>12</sup> <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/barak-israel-must-reach-deal-with-u-s-before-palestinians-do-1.324798>

nuevos gobiernos árabes y cuál será su disposición respecto a las conversaciones con los israelíes en el contexto regional resultante.

Recordemos, además, que al margen de las dificultades en los asuntos internos puedan reportar las negociaciones palestino-israelíes para Netanyahu, en su Política Exterior y en la de Defensa, no ocupan un lugar prioritario. El primer ministro otorga mayor importancia a la solución de la amenaza nuclear iraní, pues la considera una cuestión esencial para garantizar la existencia del Estado de Israel. De ahí, que los cambios en el gobierno egipcio puedan ser determinantes, pues Tel Aviv acaba de perder a uno de sus mejores aliados regionales para alcanzar su objetivo en la contención iraní.

## 5. LOS POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS

Llegado este punto cabría plantearse algunos de los posibles escenarios futuros:

- 1) Si las conversaciones, se retomaran como quedaron y alcanzaran el objetivo de crear dos Estados.
  - La creación del Estado palestino puede tener una repercusión inmediata en la situación de Oriente Próximo, que permita disminuir el número de seguidores de Hamas, mejorar las circunstancias internas del Líbano y despejar el camino para las negociaciones con Siria.
  - Si la AP no es capaz de mantener un Estado eficaz, la comunidad internacional tendrá que afrontar el nacimiento de un “Estado fallido” en Oriente Próximo en un contexto regional en estos momentos muy inestable y poco previsible. Netanyahu parece convencido de que el principal problema para los palestinos no son las reticencias israelíes, sino la falta de entendimiento interno entre ellos mismos. Ya no se refiere únicamente al-Fatah frente a Hamas, sino también a la división interna en el seno de estos dos partidos. El primero parece haber logrado superar las diferencias entre aquellos políticos de la primera generación y los de la segunda, infinitamente más pragmáticos y capaces de crear un Estado moderno. Parece que el presidente Abu Mazen ha logrado frenar a la Brigada de los Mártires del al-Aqsa. Sin embargo, el segundo, debe resolver la conexión entre un ala política y los sectores violentos vinculados a las Brigadas Ezzedin al-Qassam. Por otro lado, la oposición más fuerte a Hamas no procede de al-Fatah, sino de un grupo salafista radical que opera en el interior de Gaza conocido como Jund Ansar Allah. Este grupo critica la acción de Hamas por no considerarla suficientemente para la implantación de la Sharia o ley islámica. De hecho, en agosto de 2009, acabaron enfrentadas las dos facciones a raíz de la proclamación de un Emirato islámico en la franja. A lo que se añade, que la Yihad Islámica sigue activa con sus Brigadas al-Quds.
  
- 2) Si las negociaciones fracasan.

- Si no se creara un Estado palestino, cabría todavía otra alternativa política, que sería la creación de un Estado único, en el mejor de los casos, binacional. Sin embargo, esta opción no deja de mostrar serios inconvenientes. Los israelíes no podrían consumir su aspiración de convertir a Israel en un “Estado judío”, al tiempo, que el crecimiento demográfico palestino podría provocar un cambio de la situación en el futuro. Tampoco se sabe si Israel estaría dispuesto a asumir el coste financiero de esta nueva realidad.
- No está claro hasta dónde estaría dispuesto a llegar el presidente Obama para evitar el fracaso de la iniciativa emprendida por él mismo. Por un lado, en el contexto regional necesita solucionar alguna de las amenazas existentes, que pueda dar un vuelco a la evolución de los acontecimientos políticos. La Administración norteamericana tiene que cerrar frentes de confrontación en los que cada vez le resulta más difícil emplear los recursos diplomáticos y militares necesarios. Sin embargo, esto no será posible mientras las interferencias de Irán prosigan alentando a los sectores más radicales. La cuestión que se plantea es si Estados Unidos va a permitirse un fracaso de las negociaciones ocasionado por el presidente Ahmedinayah. No se debe descartar, que la retirada de Iraq permita al Gobierno de Washington D.C. emprender alguna intervención armada contra Irán, sobre todo, si ésta a su vez, se convierte en la moneda de cambio para la presión de Netanyahu sobre los sectores judíos más extremistas. Aunque también se puede dar otro enfoque a esta circunstancia, porque a pesar de las tensiones ocasionadas en las relaciones entre Israel y Estados Unidos, Netanyahu podría estar ganando terreno ante el presidente Obama. Un retraso en las negociaciones contribuiría a forzar las circunstancias respecto al programa nuclear de Irán, pues aunque el presidente ha abierto la puerta de la diplomacia a Ahmedinayah, el vuelco político en el Congreso podría afectar a esta disposición al diálogo de Estados Unidos.

## 6. CONCLUSIÓN

Hasta hace poco, la conclusión que han ofrecido numerosos análisis ha seguido siendo la misma. La diferencia es el desgaste sufrido por el Proceso de Paz respecto a los años iniciales. El partido del Likud en el Gobierno puede avanzar hacia las negociaciones de paz, pero su política está condicionada por los sectores más extremistas. Esto nos permite pensar, que no se trata de una cuestión de palestinos e israelíes, sino que lo que hay en el fondo es un debate entre Hamas y los ultraortodoxos... ¿cómo es posible encaminar las negociaciones con quienes no reconocen la existencia de Israel o quienes nunca renunciarán a “Eretz Israel”<sup>13</sup>?. Por tanto, las negociaciones entre el Gobierno israelí y la AP, como las del resto de sus gobiernos vecinos, se encuentran políticamente secuestradas por los grupos radicales.

---

<sup>13</sup> Casos como el del rabino Dov Lior, jefe del Consejo de Rabinos de Judea y Samaria, son significativos. Este rabino es absolutamente contrario al Proceso de Paz, no sólo ha sido parte de las organizaciones que han llamado al boicot de las negociaciones, sino que además, promueve posiciones judías muy radicales, asociadas a acciones violentas de la extrema derecha israelí.

<http://www.haaretz.com/culture/arts-leisure/those-noisy-barbarians-1.309629>

Lo peor es que el tiempo de las oportunidades ya se ha pasado. En un escenario futuro, ya ni siquiera es posible la proclamación unilateral del Estado palestino antes de agosto de 2011. Ya no es posible, porque ya no es viable. A pesar de sus esfuerzos, Salam Fayad y Abu Mazen puede ser que lleguen tarde también. Los dirigentes palestinos han redoblado su diplomacia para asegurar el apoyo de los países europeos y algunos iberoamericanos en Naciones Unidas. Sin embargo, ahora habrá que afrontar otras situaciones en Oriente Próximo y Oriente Medio. Hasta el estallido de las revueltas árabes, la preocupación era los efectos sobre la región de la situación de Iraq y la retirada internacional de Afganistán. En estos momentos, en el nuevo contexto, resultaría todavía más desestabilizadora la existencia de “Estados fallidos” en Oriente Próximo.

Si el impulso emprendido por el presidente Obama no consigue la creación de un Estado palestino en el marco de las negociaciones con Israel, Estados Unidos no estará dispuesto a secundar un autoproclamado Estado palestino. Pasará a concentrar su política hacia la resolución de las amenazas derivadas del programa nuclear de Irán. Entonces, los territorios palestinos pasarán a ser únicamente una “cuestión humanitaria” y probablemente los impulsores de un sólo Estado, binacional o no, habrán ganado terreno.

No parece que ésta sea la mejor opción ni siquiera para Israel, pero las conversaciones se han enquistado desde finales de 2010, sin aparente solución. Quizás, únicamente el debilitamiento de Irán consiga arrancar las concesiones necesarias de las autoridades de Tel Aviv. Veamos el efecto que causan las revueltas árabes sobre la región de Oriente Próximo. Si la pretendida democracia de los vecinos árabes se consolida y ejerce una presión interna en la misma línea sobre la política iraní, quién sabe si habrá valido la pena la caída de un aliado tan valioso como Egipto. Si las transiciones políticas no dan los resultados esperados y los procesos políticos acaban en manos de sectores extremistas, la pregunta será: ¿a qué estamos destinados?

En definitiva, el gran interrogante: ¿nueva estrategia o debilidad de la Administración de Obama? No hay una respuesta clara. Resulta muy retorcido y arriesgado este diseño estratégico para alcanzar los objetivos de una nueva política norteamericana en Oriente Próximo. Por otro lado, negar a las sociedades árabes su capacidad de reacción y espontaneidad ante las injusticias prolongadas por las dictaduras sería privar a toda la sociedad internacional de una esperanza para el futuro.

De momento, prudencia y cautela para ver y saber qué nos depara realmente Oriente Próximo.

*María Dolores Algora Weber<sup>14</sup>*  
*Profesora de Relaciones Internacionales*  
*Universidad CEU San Pablo*

---

<sup>14</sup> Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.